



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 października 2023 r.

Poz. 7514

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.999.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 września 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LX/941/2023 Rady Miasta Wiśla z dnia 24 sierpnia 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu porządkowego dla terenu przy Willi Beskid w Wiśle, w części określonej w § 4 Załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), dalej jako: „ustawa” w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 sierpnia 2023 roku Rada Miasta Wiśla podjęła uchwałę Nr LX/941/2023 w sprawie przyjęcia regulaminu porządkowego dla terenu przy Willi Beskid w Wiśle, stanowiącego załącznik do uchwały.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała między innymi art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 ustawy.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 29 sierpnia 2023 roku.

Podstawę prawną do podjęcia Regulaminu terenu przy Willi Beskid w Wiśle (rozumianego jako obiekt użyteczności publicznej) stanowi przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Charakter normatywny uchwały podjętej na podstawie tego przepisu stawia przed organem ją stanowiącym, szczególnie wymogi w zakresie formułowania w uchwale norm prawnych. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest bowiem jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji).

Konstytucja w art. 94 stanowi, że akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów samorządu terytorialnego mogą być stanowione wyłącznie *na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie*, co jest równoznaczne z koniecznością formułowania norm prawnych uchwały ściśle w granicach upoważnienia ustawowego, bez redagowania w niej takich przepisów, które by te granice przekraczały. Podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu – aktu prawa miejscowego – jest jego umocowanie w upoważnieniu ustawowym, czego konsekwencją jest realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej ze ścisłym uwzględnieniem wytycznych zawartych w tym upoważnieniu. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK rok 2000, nr 5, poz. 141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Powyższe oznacza, że wszystkie unormowania uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic. W wyroku z dnia 26 maja 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla w tezie pierwszej, że *rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej* (sygn. akt SA/Wr 310/92, publ. „Wspólnota” 1993, nr 2, s. 21). Ustawodawca, wskazując w ramach art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, iż rada gminy zobowiązana jest określić zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, wyznaczył czytelną granicę powierzonej kompetencji. Oznacza to, że uchwała, która jest aktem prawa miejscowego nie może zawierać postanowień, które wykraczają poza treść tego przepisu.

W § 4 Załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż: „Sankcje lub kary za niestosowanie się do zapisów niniejszego Regulaminu lub naruszenie innych zasad i norm postępowania określonych odrębnymi przepisami, na Obszarze objętym Regulaminem, określają odrębne przepisy powszechnie obowiązujące.”

W ocenie organu nadzoru zapis ten jest niezgodny z prawem. Rada Miasta, umieszczając w przedmiotowym Regulaminie postanowienia dotyczące odpowiedzialności prawnej, przekroczyła przyznane jej ustawą kompetencje w zakresie uregulowania aktem prawa miejscowego zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznych. Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie „zasady i tryb korzystania” determinuje kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania jedynie norm określających zasady prawidłowego postępowania i zachowania się przez korzystających z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Rada gminy nie jest upoważniona do wprowadzania do aktu regulaminowego jakichkolwiek przepisów ustalających swoiste zasady odpowiedzialności cywilnej i karnej w związku z korzystaniem z urządzeń na terenie tego obiektu (por. wyrok *Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r.*, sygn. akt: IV SA/Po 672/11, wyrok *WSA w Olsztynie z dnia 2 września 2010 r.*, sygn. akt: II SA/Ol 659/10, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*). Ustawodawca nie przyznał radzie prawa do przyjęcia – w drodze aktu prawa miejscowego – regulacji dotyczących odpowiedzialności prawnej, ani w ramach upoważnienia określonego art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ani też na podstawie jakiegokolwiek innego obowiązującego przepisu prawa. Kwestie odpowiedzialności prawnej regulują akty wyższego rzędu i to w sposób kompleksowy.

Przepis art. 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa oraz jawność i jasność prawa. Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt *K 6/02, Legalis nr 54131*) podniósł, że przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Naruszeniem Konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Tymczasem odesłanie do bliżej nieokreślonych „przepisów powszechnie obowiązujących”, abstrahując do zbędności i braku podstawy prawnej do umieszczenia w uchwale takiego odesłania, w sposób oczywisty nie spełnia wymogów konstytucyjnych jasności oznaczoności prawa (art. 2 Konstytucji RP) co stanowi istotne naruszenie prawa.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Niewątpliwie uchwała, która nie wyczerpuje delegacji ustawowej i pozbawiona jest elementów obligatoryjnych, narusza prawo w sposób istotny i tym samym nie może ostać się w porządku prawnym.

Mając powyższe na uwadze stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanej we wstępie części jest w pełni uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz